

論文

障害者福祉政策の政策決定過程における障害者団体の動向

—自公政権下における障害者自立支援法の成立とその修正の過程を事例として—

Decision-Making Processes of Social Welfare and Interest Groups for the Disabled

大倉 沙江 (Sae OKURA)

筑波大学大学院人文社会科学研究所国際日本研究専攻 博士後期課程

本稿は、障害者自立支援法の政策決定過程と、自公政権下で実施された二度の修正、そして審議未了で廃案となった三度目の修正の過程を検討したものである。とくに、主要な障害者団体の動向に焦点を当て、政策過程の背景にある当事者団体と政治エリートとの間の相互関係を記述した。障害者自立支援法の政策決定過程では、厚労省の幹部が一部の障害者団体の理事会に出席したり、シンポジウムに参加したりすることで、一部の障害者団体から政策への支持を取り付けることに成功した。そのため、障害者福祉に関わる主要八団体は、自己負担の導入など共通して課題と考える部分は協調して行動をとることができた一方で、法律の成立を求めるか否かという根幹的な部分は足並みが乱れた。他方、障害者自立支援法の修正の過程では、障害者団体は分裂しつつも、政権与党と厚労省を中心にしてデモンストレーション・シンポジウム、裁判、要望活動などを展開した。その結果、応益負担の「廃止」という踏み込んだ決断を自公政権から引き出すことに成功した。障害者団体が政治環境の変化を上手く利用し、自らの要望を叶える過程であったと言える。

This paper examines the policymaking process concerning the Act for Supporting the Independence of Persons with Disabilities (*Shôgaisha jiritsu shien hô*), as well as, two revisions made to the law under the coalition government of the Liberal Democratic Party and the New Komeito Party and a third but unrealized revision. The paper focuses particularly on the activities of major organizations of the handicapped and elaborates on the mutual relationships between those organizations and political elites, both of which actively exercise their influence in the policymaking process. In the process of establishing the policy for the law, the Health, Labor and Welfare Ministry successfully persuaded some organizations for the disabled to support the law. As a result, eight major organizations that are involved in the welfare of the disabled were able to cooperate in mutually beneficial issues such as the introduction of the concept of beneficiary liability. However, they could not act together with regard to other fundamental issues such as whether or not to demand the enactment of the law.

By comparison, in the process of revising the law, organizations for the disabled were split apart, but together they protested the governing parties and the ministry with demonstrations, symposiums, lawsuits and petitions. In consequence, those organizations succeeded in driving the coalition government to decide to “abandon” the concept of beneficiary liability in spite of resistance by the ministry and adhered to the liability principal. It can be said that this was the process of disabled people’s organizations making the best use of a change in the political environment so as to push through their demands.

キーワード：福祉政治 障害者福祉政策 障害者自立支援法 利益団体

Keywords: Welfare Politics, Welfare for the Disabled, The Act for Supporting the Independence of Persons with Disabilities, Interest Groups

はじめに

1980年代半ば以降、1950年代から60年代にかけて確立した社会福祉の制度的枠組みの再編成を目指す改革が繰り返し実施されてきた(平岡2011:165)。この背景には、1970年代後半に公共事業の拡大や社会保障関係費の伸びに伴い公共財政が膨張したこと、1980年代には行財政改革が行われ、そのターゲットとして社会保障が選ばれたことが影響している。以降、日本型福祉レジームの再編が重ねられているが、特に2000年代以降、自由主義化と市場化の方向で改革が進展している(新川2005、2009、2011)。そのような流れのなかで個別の政策領域をみると、高齢者福祉の分野では、年金支給年齢の引き上げ、健康保険の自己負担率の引き上げ、介護保険制度の導入などが行われ(新川2009)、公的扶助や母子福祉政策の領域では、現金給付の抑制と利用者に対する就労支援の強化に特徴づけられる政策変更が行われている(島崎2005:106; 呉2010:147)。

障害者福祉政策もまた、このような大きな変化と無関係ではない。まず、2003年の支援費制度の導入に伴い、行政による措置制度から契約制度に転換した。ところが、支援費制度はそれまで抑制されていたサービス需要を一揆に掘り起し、初年度から補正予算を組む難しい船出となった。そのため、2006年には、支援費制度に代わる障害者福祉サービスの枠組みとして障害者自立支援法が施行された。障害者自立支援法によって、サービスの利用量に基づいて原則一割の利用料を支払う応益負担(定率負担)の制度が導入されるとともに、障害者に対する就労支援の促進が図られた。同法は、自公政権下に限定しても、2006年12月と2008年7月に二度の修正が行われ、さらに審議未了で廃案となったものの、2009年3月には、更なる修正に向けて障害者自立支援法改正案が閣議決定された。

障害者福祉政策を含む福祉政策の転換を促す要因については、すでにいくつもの論考が発表されている。選挙制度に注目した議論によると、マルガリータ・エステベス・アベは、1996年の小選挙区比例代表並立制への選挙制度改革によって、小選挙区制度の影響力が強まり、結果として党執行部の統率力が強まり、派閥は弱体化した。こうした制度の変化は、社会政策をより普遍主義的ではあるが、給付水準は低いものに転換していくと予測している(Estévez-Abe2008)。また、世論や社会意識、政治的言説に注目した議論も存在する。宮本太郎は、障害者自立支援法を含むワークフェア政策は、就労自立や自助を求める言説と結びつき、自らも多様なリスクに直面する中間層の納税者からの支持を獲得することで導入に至ったことを明らかにしている(宮本2008)。堀江孝司は、人々が福祉国家に関する情報を得ることによって政策に関する意見を変えることを「学習」と呼び、福祉の受給者のイメージと世論との関係を検討した。その結果、世論は「救済に値する」(deserving)人たちであると観念した場合には、他者への援助を支持し、また今日ある程度の負担増を受け入れなければ財政が破綻し、福祉国家が持続可能でなくなるという認識をもつ人も多いことを指摘している(堀江2009、2012)。武川正吾は、2000年代前半の社会政策がネオリベリズムの影響を強く受けているのに対して、2000年代後半にはその微調整が行われたことに注目し、その背景にある要因として社会意識の変化を検討している。具体的には、2000年、2005年、2010年に行われた複数の社会調査のデータを比較し、この背景にある福祉国家に対する社会意識の変化を検討した。その結果、福祉国家の中身(必要原則/貢献原則、普遍主義/選別主義)についての意見は二分されているものの、2000年代を通して福祉国家への一般的な支持が高まっていることを明らかにした。とくに、障害をもった人に対するケアについては90%以上の人が政府の責任だと考えており、2000年代半ばから上げ止まっている(武川2012)¹。

これらの議論は、政治エリート側の意図や世論に注目し、障害者自立支援法の導入とその後の修正について、一定の説明を与えている²。その一方で、政策決定過程における受益者団体の動向については、あまり検討されていない。福祉や雇用の制度・政策が提示されると、有権者がさまざまな反応を示すことに加えて、労働組合、経営者団体、女性団体、高齢者団体、障害者団体、医療関係者団体、保険会社の業界団体などが、政党や行政に働きかけて自らの利益を実現しようとする(宮本2008:40)。特に、障害者自立支援法のように既存の受益者が不利益を被る政策の場合、受益者団体は政策変

¹ なお、障害者、病人、高齢者など「救済に値する」人たちをめぐる世論は、どの国でも国家が責任をもつべきだと考えられる傾向が強い(Beane and Papadakis 1998; Bonoli 2000)。

² その他障害者福祉政策に関わる研究は、政策の内容やその効果に関する詳細な研究(Tohyama2003; Chen2009; Nakagawa et al., 2009)、障害者に関わる政策・障害者の人権及び障害者団体等の歴史的な研究(杉本2001、2008; 鈴木2010; Hori2009; 堀2014; 山下2014; 山田2013; 李2013)など豊富な蓄積が存在する。

更に対して強く反対したり、抵抗したりすることが予測され、その成立と修正の過程についても、障害者団体はどのように行動したのか、またそれはなぜなのかという点について検討が必要であるように思われる。この点は、2000年代の福祉政治の転換の背景、特に障害者福祉政策が転換した理由を明らかにするという課題を、より多面的に捉えるための一助となると考えられるためである。

以上の点を踏まえ、本稿では、障害者自立支援法の政策決定過程と、自公政権下で実施された二度の修正、そして審議未了で廃案になったものの三度目の修正の過程を検討する。特に、障害者団体の動向に焦点を当て、政策過程の背景にある当事者団体と政治エリートとの相互関係を記述することを本稿の課題としたい³。なお、本稿では、以下の八つの障害者団体を主要な団体と位置づけ、その動向を追うこととする。具体的には、日本身体障害者団体連合会（日身連）、全日本手をつなぐ育成会（全育会）、全国精神障害者家族会連合会（全家連）、全国脊髄損傷者連合会（全脊連）、日本盲人会連合（日盲連）、DPI日本会議、日本障害者協議会（JD）、全日本ろうあ連盟（全ろう連）である（以下、略称を用いる）。

1. 障害者自立支援法の政策決定過程

（1）障害者自立支援法の背景

社会福祉分野では、1990年代末から2000年代前半にかけて、行政による措置から契約制度への転換を目指した諸改革が行われた。障害者福祉の分野では2003年に支援費制度が施行され、契約方式が導入されるに至った。しかし、支援費制度の利用者数は、厚労省の当初の見込みよりも増え、初年度から補正予算を組む難しい船出を強いられた。

このような財源不足という課題に直面し、厚労省は、支援費制度と介護保険制度との統合案を打ち出した。まず、2004年1月に介護保険制度改革本部を設置した。また少し遅れて社会保障審議会障害者部会でも、統合案の検討が開始された。しかし、財界代表は介護保険料の事業主負担分が増えることから、また自治体代表は事務が混乱するという理由で両制度の統合に慎重な立場をとっていた（杉本 2008：236-238）。

二つの制度の統合案は、2004年末、自民党内の慎重論によって一旦は見送られることになる。この統合案は、保険料を徴収する被保険者の年齢を引き下げ一方で、介護保険を利用できる対象を0歳まで広げる内容であったが、新たに負担を求められる若年層及び保険料を半分負担する企業の反発が強く、政府・与党で合意を得る見通しが立たなかったためである。与党幹部が厚労省幹部に2005年の介護保険法改正案の本則にサービス利用者の拡大を盛り込むのは困難との考えを伝え、厚労省幹部もそれを基本的に受け入れた。また、年金改革が2004年の参議院選挙の惨敗に繋がったとの認識から、丹羽雄哉・同党社会保障制度調査会長が「予算不足になっている障害者支援費制度をまずきちっとすべきだ」という慎重論を述べるなど、自民党内では「さらなる負担増は無理」という反対論が大勢を占めていた⁴。

（2）グランドデザイン案の公表

そのような政治的な流れを受けて、2004年10月、厚労省障害保健福祉部から「今後の障害保健福祉施策について」（以下、グランドデザイン案）が公表された。利用者負担の導入と引き換えにそれまで一般財源によって賄われていた障害福祉予算の基礎部分を義務経費化することで安定的に予算を確保し、将来、介護保険への統合つまり公費負担制度から社会保険に移すという見通しを示すことで財務省を説得する狙いがあった（杉本 2008：238）。2004年11月には、新しいサービス体系に基づいて利用者から一割の自己負担や食費を徴収した場合、2006年度の給付額を1000億円程度抑制できるというデータが厚労省から公表された⁵。

一方、自己負担の導入は、障害当事者とその家族にとっては負担の増加を意味していた。そのため、団体ごとに程度は異なったが、グランドデザイン案に全面的に賛意を示した団体はなかった（大塚 2005：371）。障害者団体からの修正要求が予測されるなかで、厚労省や与党は一部の障害者団体に対する説明

³ なお、障害者自立支援法の成立後の障害者団体と政党・中央省庁との関係に触れた研究として山口二郎による研究が存在する。この中では、中央省庁は障害者団体の要望に対して「法律で決まったこと、予算がない」と取り合わなかったことが端的に示されている（山口 2012：121）。

⁴ 「介護保険の対象拡大見送り 政府・与党、05改正の方針」『朝日新聞』2004年12月3日朝刊（総合、東京本社最終版）。

⁵ 「障害福祉サービス『年1000億円抑制』 一元化に向け厚労省試算」『朝日新聞』2004年11月28日朝刊（総合、東京本社最終版）。

や説得を重ねていく。2005年1月12日、日身連、全育会、全家連によって構成される「障害者地域生活支援システム確立全国緊急集会実行委員会」の主催により、日比谷公会堂で「障害者地域生活支援システム確立全国緊急集会」が開催された。来賓として、尾辻秀久厚労大臣、自民党から八代英太、植竹繁雄、菅原一秀、国井正幸、坂本由紀子、公明党から古屋範子、民主党から山井和則が参加していた。議員らが自分の発言を終えると退席するなかで、尾辻は最後まで壇上に残る熱の入れようであった。厚労省からも社会・援護局障害保健福祉部長・塩田幸雄が登壇している。塩田は「私たちも、(皆さんの熱意に) 負けないようにと作った【グランドデザイン】は大きな枠組みを示したものです。中身となる細やかな具体的なものは、これから、皆さんの意見を取り入れながら一つ一つ作り上げていきたい」と述べた。これらの来賓が見守るなかで、介護保険と障害者福祉の一元化やグランドデザインへの支持を表明する緊急アピールが公表されることになるのである(根来 2005: 50-53)。大枠は厚労省で作ったが、細かい制度設計は障害者団体らと協力して作り上げていこうというのが、厚労省の言い分であった。また、ある賛成派の団体の理事会には、厚労省の幹部が出席しており、その立会いのもとで「自立支援法の成立を求める特別決議」が行われたという(きょうされん障害者自立支援法対策本部編 2007: 56-57)。⁶

この結果、八団体は自己負担の導入など共通して課題と考える部分に関しては協調して行動をとることができた一方で、法律の成立を求めるか否かという根幹的な部分に関しては足並みが乱れた。具体的には、その主張の程度や細かな内容は異なるが、日身連、全育会、全家連、全脊連、日盲連の五団体は、大幅な修正は求めるものの、障害者自立支援法案の成立に対して理解を示した。彼らは、三障害(知的障害、身体障害、精神障害)のサービス一元化という理念に共感し、政策の詳細は省令・政令・実施要領等で調整できると説明した⁷。例えば、全育会の常務理事を務める松本了は日本知的障害者福祉協会の月刊誌である「さぼーと」に「持続と発展のための窮地の策」という文章を發表し、「指摘すべき個別課題は、ここに羅列できないくらい多くのものがあります。(中略)しかし、多くは政令・省令・実施要領等に規定される今後の課題であり、今回の『案』(筆者註: グランドデザイン案)には最初から欠落しているものであります」と述べている(松本 2005c: 35)。

一方、詳細を欠いたグランドデザイン案は、多くの障害当事者や関係者にとっては全貌を掴みかねるものとして理解されることも多かった。そのため、関係者は全国各地で何百回、何千回という学習会、講演会、討論集会を重ね、内容の理解と問題点の把握に懸命になっていた(杉本 2009: 239)。そして、徐々にその全貌が明らかになるにつれ、JD、DPI 日本会議、全ろう連の三団体の立場は反対あるいは慎重審議に収縮していった。JDの常務理事である藤井克徳は、グランドデザイン案を「成果打ち消して余りある応益負担」であると端的に評価している(藤井 2005: 26)。

(3) 国会上程後の動き

2005年1月25日には、グランドデザイン案を原案とした「障害者自立支援給付法」案、「障害者自立支援給付法要綱」が社会保障審議会障害者部会で公表された⁸。この中で、障害者自立支援法の自己負担率が一割と公表されるとともに、医療保険制度、介護保険制度を例に取りながら、「負担能力の有無を認定する際に、個人単位ではなく『生計を一にする者』全体の経済力を勘案」することが示された⁹。同年2月には、名称から「給付」を除いた障害者自立支援法案が閣議決定され、第162回国会に上程される。

このような法案の動きに対して、八団体は協調できる部分については協調しながら修正の要望を重ねることになる。2005年4月7日、八団体は、公明党と障害者自立支援法案について意見交換を行い、「利用者負担反対」等の内容を含む要望書を提出した(全日本手をつなぐ育成会編 2013: 153)。これを

⁶ きょうされんは、JD 加盟団体の一つである。

⁷ 全家連には別の理由もあった。障害者自立支援法の前身である支援費制度で、サービスの対象とされていたのは身体障害者(児)と知的障害者(児)のみであり、精神障害は支援の対象から外されていた。そのため、三障害のサービス一元化を目的とする障害者自立支援法は、精神障害当事者やその家族にとっては「長年の夢」であった(江上 2005: 23)。

⁸ 社会保障審議会障害者部会の議事録・議事要旨、資料等、開催案内は、以下の厚生労働省のウェブページ(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-hosho.html>)で閲覧することができる(最終閲覧日 2014/12/17)。以下で障害者部会の資料を引用した際は、すべてこのウェブページから引用したものである。

⁹ 第24回社会保障審議会障害者部会(2005年1月25日)における配布資料(「資料1. 障害者自立支援給付法(仮称)について」)に基づく。

受けて公明党の浜四津敏子代表代行と福島厚生労働部会長は、4月22日、財務省の上田勇財務副大臣（公明党）を訪れ、谷垣禎一財務相宛ての「障害者自立支援法に関する要望」を提出した¹⁰。要望には、当事者団体の要望した「障害者本人の所得」を基本とする低所得者の利用者負担の上限設定、低額措置の検討などが含まれていた。同年5月10日、JD、DPI日本会議、全育会、全家連、自立生活センターの代表は、日本共産党の「障害者の全面参加と平等推進委員会」に出席し、八団体が統一して要望する自己負担の上限設定や費用を負担する者の範囲の修正を含む五項目について説明を行った。このなかでDPI日本会議の尾上浩二事務局長は、前提となる障害者の所得保障が未確立な段階では、障害者がサービスを希望しても利用できなくなると訴えている¹¹。また、2005年5月12日には、JDの主催、他の主要七団体は協賛という形で、日比谷公会堂・日比谷野外音楽堂で『障害者自立支援法』を考えるみんなのフォーラム（以下、5.12集会と呼ぶ）というシンポジウムが開催された¹²。

このような障害者団体からの懸念に対して、2005年3月から7月にかけて、自民党は「自民党障害者福祉タウンミーティング」と呼ばれる障害者福祉政策に関する説明会を開催する。障害者特別委員会委員長八代英太、厚生労働部会長の田村憲久、団体総局長の北村直人を中心として、福岡、仙台、札幌、東京、四日市など、全国を回るものであった¹³。四日市では県内の障害者団体関係者を中心に300名が参加したが、「自己負担が大きくなると、生活基盤が成り立たない」などの訴えが寄せられた。これに対して、八代は「今日の意見を政令、省令に生かしていきたい」と説明を行っている¹⁴。

このような過程を経て、徐々に障害者団体間の法案に対する態度の違いは鮮明になっていく。2005年5月17日、衆議院厚生労働委員会には、主要八団体が参考人として招致された。委員会のなかで最も強く成立を求めたのは全育会であり、常務理事・松本了は「この法案は修正が加えられたとしても、確実に可決いただきたいと思えます」と成立を求めた¹⁵。日身連、日盲連、全家連、全脊連、全ろう連の五団体は、三障害のサービス一元化という理念については評価すべき部分がある一方で、課題が大きいという見解を示した。日身連の事務局長を務める森裕司は、自立支援法は自らの団体の要望と概ね一致していると評価をしたうえで、自己負担等に関する課題を提示した¹⁶。日盲連の会長である笹川吉彦は、「この法律をぜひ今国会で成立させていただきたい」と述べる一方で、「このままでは到底、我々障害者の将来を希望^{〔ママ〕}を持って見出すことはできません」と複雑な心境をのぞかせている¹⁷。同様に、全家連の理事長である小松正泰は、障害者自立支援法案は「非常に期待が大きく、また大枠的には評価する」とした一方で、応益負担を導入する前に所得補償制度を確立することを求めた¹⁸。全脊連の副理事長である大濱眞は、理念は評価するが支援費制度よりも後退するのではないかと疑念を表明した¹⁹。全ろう連の理事長を務める安藤豊喜は、目指す方向は画期的であるが、就職問題やコミュニケーション事業を全国の市町村で本当にもれなく実施できるのかという点について懸念を表明している²⁰。一方、問題点を強く打ち出し、慎重審議を求めたのがJDとDPI日本会議である。JD常務理事の藤井克徳は「不安感

¹⁰ 「低所得者への配慮要請 利用者負担の上限、就労支援など 障害者施策見直し 上田（財務）、西（厚生労働）副大臣に」『公明新聞』2005年4月23日。

¹¹ 「応益負担への転換批判 党国会議員団 障害者団体と懇談 障害者自立支援法案」『しんぶん赤旗』2005年5月11日。

¹² 日本障害者協議会『障害者自立支援法』を考えるみんなのフォーラム：どうなるどうすべきわたしたちの明日を」http://www.jdnet.gr.jp/old/512forum/forum_info.htm（最終閲覧日2014/07/01）。

¹³ 「障害者2法案で自民党が公聴会 札幌、関係者400人出席」『朝日新聞』2005年5月31日朝刊（地域面、北海道支社）。「自立支援法案めぐり、障害者ら意見・質問 四日市でタウンミーティング」『朝日新聞』2005年7月12日朝刊（地域面、大阪本社）。TOKYO自民党「障害者福祉タウンミーティング」https://www.tokyo-jimin.jp/town_m/index.html（最終閲覧日2014/12/17）。

¹⁴ 「自立支援法案めぐり、障害者ら意見・質問 四日市でタウンミーティング」『朝日新聞』2005年7月12日朝刊（地域面、大阪本社）。

¹⁵ 『第162回国会衆議院厚生労働委員会会議録第22号』2005年5月17日、p.6。

¹⁶ 『第162回国会衆議院厚生労働委員会会議録第22号』2005年5月17日、p.2。

¹⁷ 『第162回国会衆議院厚生労働委員会会議録第22号』2005年5月17日、p.3。

¹⁸ 『第162回国会衆議院厚生労働委員会会議録第22号』2005年5月17日、p.19。

¹⁹ 『第162回国会衆議院厚生労働委員会会議録第22号』2005年5月17日、p.21。

²⁰ 『第162回国会衆議院厚生労働委員会会議録第22号』2005年5月17日、p.20。

危機感に変化しようとしております」、DPI 日本会議事務局長の尾上浩二は、「拙速に上程された自立支援法が十分な議論もないまま決められることがないよう、問題の徹底解明と慎重審議をお願いするものであります」と法案の慎重審議を求めた²¹。

団体間の考え方の違いは、審議が経過するにつれて、対立的な色彩を持つようになっていった。障害者自立支援法の採決直前の 2005 年 7 月 5 日、障害者自立支援法案に反対し、大幅な修正を求める三団体 (JD、DPI 日本会議、全ろう連) の企画で、「このままの障害者自立支援法では自立できません! 7.5 緊急大行動」というデモンストレーションが開催された²²。全育会の松本了常務理事は、この集会が 5.12 集会とは異なり秘密裡に企画されたことは「信義に反すること」であるため、協賛も後援もしなかったと述べている (松本 2005a : 45)。

(4) 再上程から成立の過程

障害者自立支援法案は、同年 8 月のいわゆる「郵政解散」のあおりを受けて、審議未了で一旦廃案となった。しかし、廃案を受けた賛成派五団体 (日身連、全育会、全家連、全脊連、日盲連) は連名で、「障害者自立支援法案の特別国会での成立を強く要望します」(2005 年 9 月 16 日付) という要望書を公表した (きょうされん 2007 : 168)。

この要望書は、賛成派団体のなかでも議論を呼んだ。2005 年 10 月 11 日、大野素子大阪府精神障害者家族会連合会会長は「障害 5 団体による『9.16 障害者自立支援法案の特別国会での成立要望』への抗議声明」を公表した。このなかで、5 団体による要望書は、障害者自立支援法の障害者にもたらす問題点をまったく認識せず、厚労省の大義名分に屈服しており、また 5 団体要望が国に対する重大な影響を及ぼすことも認識していないものであり、「強い不信と怒り」を持つと親団体である全家連を鋭く批判した²³。全育会に対しても大阪、埼玉をはじめ各地の支部から抗議の声が上がった。全脊連でも「会として賛成の立場をとられているということを最近になって知った。その経緯や説明が会報や HP にもない」と会員から否定的な声が上がった (杉本 2008 : 242)。

このような団体内部の慎重論を押し切ってまで障害者自立支援法案の支持に回った理由として、福岡脊髄損傷者連合会で事務局長を務めた織田晋平は、日脊連から次のような説明を受けた。すなわち、「与党もしくは議員、官僚とのロビー活動での接点維持 (話し合いのルート) を保たなければ、情報が取れないことや意見を聞いてもらえない。本音で成立^[マ]を賛成しているわけではない。緊急を要したので、『苦渋』の選択なのだ」²⁴。つまり、中央省庁、国会議員との話し合いのルートを維持するためであるという説明である²⁵。

障害者自立支援法案の早期成立を目指していた厚労省は、この要望書と「障害者自立支援法～みなさまのご質問、ご心配にお答えします～」というチラシを持って、与党議員を中心に障害者自立支援法案に賛成するように説得を行った (きょうされん障害者自立支援法対策本部編 2007 : 56-57)。このチラシには「障害のある方々の中核的な全国団体からは、法律の成立を望む要望書が出されています」と五団体の団体名が明記されていた (きょうされん 2007 : 168)。主要な障害者団体が賛成に回っているから、問題ないというのが厚労省の言い分であった。163 回国会に再度上程された障害者自立支援法案は、10 月には可決・成立することとなる (2006 年 4 月 1 日から一部施行、2006 年 10 月 1 日から全面施行)。

²¹ 『第 162 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 22 号』2005 年 5 月 17 日、p.4、p.23。

²² 「このままの“障害者自立支援法案”では自立はできません! 7.5 緊急大行動」実行委員会「このままの“障害者自立支援法案”では自立はできません! 7.5 緊急大行動」<http://www.normanet.ne.jp/~jadh/75action.html> (最終閲覧日 2014/07/01)。

²³ 大阪府精神障害者家族会連合会「障害 5 団体による『9.16 障害者自立支援法案の特別国会での成立要望』への抗議声明」2005 年 10 月 11 日。

²⁴ 福岡県脊髄損傷者連合会「障害者自立支援法の顛末記」

http://www.normanet.ne.jp/~ww101926/mondaiteiki/teiki_018.html (最終閲覧日 2014/04/01)。

²⁵ この他にも、問題がある政策ではあるが厚労省が言っているから仕方がない (きょうされん 2007 : 168-169)、やっと与党とのパイプができたので維持したい (社民党・阿部知子議員の国会における証言。『第 162 回国会衆議院厚生労働委員会会議録第 34 号』2005 年 7 月 13 日、p.30) など、この時期、賛成派の障害者団体が中央省庁・与党との関係維持に注力していたといういくつかの証言が存在する。

2. 自公政権下における一度目の見直し

(1) 障害者自立支援法の全面施行とその評価

JD の常務理事である藤井克徳は、障害者自立支援法全面施行後の障害者団体を取りまく雰囲気について、以下のような二つの潮流が存在していたと回顧している。一つ目は、障害者自立支援法の全面施行を受けた諦めや敗北感である。全面施行を受けて、障害者自立支援法に疑問をもつ事業者の中でも、事業面では同法に適応しようとする動きが広がり始めていた。二つ目は、障害者自立支援法を許してはならないとする運動の再起である（藤井 2011 : 102-103）。特に、主要八団体に限定すれば、濃淡や主張の違いは存在したものの、その修正を求める動きを強めつつあった。障害者団体が反発を強めていった三つの背景について、説明を加えたい。

一つ目に、障害者自立支援法案に賛成していた五団体は、省令・政令・実施要領等の運用レベルで調整をするという条件の下で支持に回っていた。しかし、実際には、強く要望していた受益者負担の低減を始め、運用レベルにおいてもほとんどの要望は反映されることがなかった。そのため、応益負担（定率負担）の見直しを中心として、働きかけを継続していくこととなった。

二つ目に、障害者自立支援法案に反対していた団体の中では、自立支援法の施行以降、障害がある人やその家族が関与した殺人事件や心中事件が増えたという認識が共有されていたことが影響していた（藤井 2011 : 103-105）。例えば、きょうされんは、『東京新聞』や『中日新聞』を引用しながら、2006年4月に障害者自立支援法が施行されて以降、障害のある人とその家族による自殺や心中事件が後を絶たないことを指摘している（きょうされん障害者自立支援法対策本部編 2007 : 9-11）。また、きょうされんが行った調査によると、2006年に障害がある人やその家族が関与した殺人事件や心中事件が16件起き、26人もの命が失われた（藤井 2011 : 104-105）。自立支援法の修正を求める裁判に参加する藤岡毅弁護士は、この頃の障害者団体を指して、「少なくない障害者、家族が命を絶つまで追い込まれた屈辱を胸に刻」んで活動を行っていたと回顧している（藤岡 2010 : 17）。

三点目に、全ての団体に関連するもっとも重要な事柄として、応益負担（定率負担）の導入により、障害者がサービスの利用を控えるという現実的な問題が生じていた。障害者自立支援法では、低所得者に対する減免措置はあるものの、原則的にサービスの利用料が多い場合には、負担額も大きくなる。そのため、負担額を憂慮して、障害者が福祉サービスの利用を控えるという現象が生じたのである。このサービス抑制の実態を捉える目的で、DPI 日本会議を中心として、2006年6月と同年10月に二度のアンケート調査が行われている。その結果、2006年10月の全面施行以降、25.8%（100人）の利用者が、サービスの利用時間を減少させた。具体的には、「髪や体が洗えるのが月6回平均に減る。おむつかぶれと『じょくそう』ができそうで困る」（東京都在住40歳女性）、「体位交換が2回に制限されるので、『じょくそう』ができる。苦痛で睡眠不足になりかぜなどで体調を崩す」（熊本県在住46歳全身性障害男性）などの影響が報告された²⁶。

不信感を募らせる障害者団体に向けて、2006年10月23日、厚労省社会・援護局障害保健福祉部は記者会見を開き、「障害者自立支援法の実施状況について」という調査報告を公開した。これは26の都道府県（項目によっては14府県）に対して調査を行ったものであり、サービス利用者数が2005年6月と2006年の6月の間に増加していると指摘するものであった。しかし、この調査結果は、資料データのほとんどがパーセント表示で実数が公開されていない、利用控え（利用抑制）の内容について基準や定義が明らかにされていない、4月から報酬が日払い制になったことに対する影響が考慮されていないなど、調査法に対する疑問点が障害者団体から噴出することになった²⁷。

(2) 慎重派障害者団体による修正要求

2006年8月16日、主要八団体は共同で、川崎二郎厚生労働大臣宛ての「障害者自立支援法の早急な見直しを求める緊急要望」を藤木則夫社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長に提出した。藤木に対しては約1時間に渡って要請活動が行われ、障害者自立支援法によって障害当事者がサービス利用を諦めたり、働く意欲を減退させたりしている状況が報告され、利用者負担の影響実態調査の実施、その早

²⁶ 調査の結果は、DPI 日本会議のウェブページ（<http://www.dpi-japan.org/3issues/3-1shienhi/top.htm>）で閲覧することができる（最終閲覧日 2014/12/17）。なお二回目の調査の実施主体は DPI 日本会議も加盟する「障害者の地域生活確立の実現を求める全国大行動」である。

²⁷ きょうされん「厚労省が公表した『障害者自立支援法の実施状況について』の問題点と疑問」2006年10月26日、http://www.kyosaren.or.jp/news/2006/1027_1.htm（最終閲覧日 2014/12/17）。

急な見直しが要望された²⁸。

また、2006年10月31日には障害者自立支援法案に反対していた三団体（JD、DPI日本会議、全ろう連）が中心となり、日比谷公会堂周辺で「出直してよ！『障害者自立支援法』10.31大フォーラム」（以下、2006年フォーラムと呼ぶ）というデモンストレーション・シンポジウムが開催された。障害者とその支援者ら約1万5000人が参加していた²⁹。シンポジウムには自民党を除き、公明党から福島豊、民主党から園田康博、社民党から阿部知子、共産党から小池晃がそれぞれ出席していた³⁰。集会の後には、代表者が、要請文・アピール文を厚労省障害保健福祉部に持参し³¹、障害者自立支援法の見直しを求める署名約43万筆と併せて提出した³²。

この集会を受けて、翌日の衆議院厚生労働委員会では、本来案件として上がっていない障害者自立支援法に関する質問が取り上げられる。園田は2006年フォーラムで公表されたアピール文に含まれる要望項目五つすべてを引用し、ほぼ1時間にわたって障害者自立支援法に関する質疑を行った。特に障害者に与えた影響に関する実態調査を行うこと、さらに障害者自立支援法を検討する委員会を厚労省内に設置するように強く要望している³³。阿部は、DPI日本会議ときょうされんが障害者自立支援法の影響調査を行ったことを挙げ、厚労省でも所得とサービス利用量の関係を調査すべきであると述べた³⁴。その結果、石田祝稔厚生労働副大臣から、実態調査はできる限り行っている途中であるが、現在データが揃っている都道府県以外にも協力を仰ぎ、悉皆調査を進めていきたいという回答を引き出した³⁵。なお、厚労省が、初めて障害者自立支援法の影響に関する全国規模の調査を行った結果は、2007年2月に公表された³⁶。その結果、約13万5千人の入所サービス利用者のうち0.44%（598人）が、約8万6000人の通所サービス利用者のうち1.19%（1027人）が、負担増を理由に利用をやめていた。つまり、程度こそ障害者団体の調査結果とは異なるが、障害者のサービス抑制という現象が生じていること自体は確かであることが確認された。

さらに、同時期には、JDとDPI日本会議を中心として、応益負担（定率負担）の導入を違憲とする「障害者自立支援法違憲訴訟」が企画され、弁護士や原告団の組織化や資金調達などの準備を開始されていた（藤井2011：102）。

（3）賛成派障害者団体による修正要求

障害者自立支援法案の成立を求めた五団体は、原則的には運用による改善を求めており、慎重派三団体による活動からは距離を置いていた。例えば、全育会は、障害者自立支援法の存在そのものに反対する慎重派団体による活動を「『法の撤回』という改革そのものを否定した、また非現実的な運動」であると指摘した。そして、自らの活動を、障害者自立支援法の「理念と骨格を評価しつつ、手直し（充実）を求める」運動という意味で、「『運用改善』運動」と呼び、反対派の訴訟運動等と一線を画するものとして理解していた。この頃の賛成派の団体の考え方がよく表れた証言として、2006年11月に開催された「第55回全日本手をつなぐ育成会全国大会」の松本了常務理事による基調講演を引用する（松本2007：44）。

法律の高い理念と骨組みは評価しながら、具体的な運用については著しい課題があり、早急に対応がなされるべきである。という観点に立ち、関係団体と共に、あるいは独自に、各種の緊急要望活動を進

²⁸ 日身連・JD・DPI日本会議・日盲連・全ろう連・全脊連・全育会・全家連「障害者自立支援法の早急な見直しを求める緊急要望」（2006年8月16日）<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20060827news1.htm>（最終閲覧日2014/12/17）。

²⁹ 「障害者自立支援法 見直し求め集会」『毎日新聞』2006年11月1日朝刊（縮刷版）。

³⁰ 10.31大フォーラム全国実行委員会「出直してよ！『障害者自立支援法』10.31大フォーラム」<http://www.normanet.ne.jp/~jadh/1031.html>（最終閲覧日2014/07/01）。

³¹ 『第165回国会衆議院厚生労働委員会会議録第4号』2006年11月1日、p.25。

³² 大阪障害者センター「自立支援法見直し求め署名43万筆を提出」『壁ニュース』2006年12月13日。壁ニュースは、大阪障害者センターによって有料で公開されているものであり、ファックス・Eメール等で配信されている。

³³ 『第165回国会衆議院厚生労働委員会会議録第4号』2006年11月1日、pp.25-40。

³⁴ 『第165回国会衆議院厚生労働委員会会議録第4号』2006年11月1日、pp.34-36。

³⁵ 『第165回国会衆議院厚生労働委員会会議録第4号』2006年11月1日、p.35。

³⁶ 「福祉サービス、障害者1600人が利用中止 自立支援法、負担増響く」『朝日新聞』2007年2月6日朝刊（総合、東京本社最終版）。

めてきました。この間とはとくに、政治的な対応に期待して、与党への働きかけを重ねています。本年度の補正予算への反映を含め、可能な限り速やかに手直しがなされるよう、今後も繰り返し追求していきたいと思います。

2006年10月24日、日身連、日盲連、全脊連、全育会、全家連の五団体は、「障害者自立支援法の運用上の改善を求める緊急要請」を自民党、公明党の社会保障制度調査会障害者福祉委員会等に対して提出した（日本身体障害者団体連合会 2007）。この中では、「私たち障害者五団体は、現行のサービス等の水準が低下しないことを条件として、賛同してきたという経緯があります。（中略）しかしながら、（中略）生活実態や現場の実情に相反する部分が明らかになり、このことに対する見直しを求める現場からの切実な声が多く、各中央団体によせられています」と指摘をし、応益負担（定率負担）について、上限額基準を軽減すること、所得の認定に当たって世帯ではなく障害者本人の所得のみにすることを要望した。さらに、同年10月30日、日身連、全育会、全家連の三団体は、自民党「障害者の小規模作業所を支援する議員連盟」に対して、「小規模作業所の発展に関する緊急要望書」（以下、緊急要望書と呼ぶ）を提出、利用料を徴収しないことなどを求めた³⁷。

これを受けて、同年11月29日には自民党「小規模作業所を支援する議員連盟」が開催され、「緊急要望書」に応える改善案が提示された。同改善案は、翌11月30日の自民党政務調査会社会保障制度調査会障害者福祉委員会（委員長：木村義雄）において、「障害者自立支援法の円滑な運営のための改善策（中間まとめ）」（以下、中間まとめと呼ぶ）に添付される形で承認・決議された（松本 2007：44-45）。同年12月1日には、「中間まとめ」に基づき、自民党と公明党の間で利用者負担の軽減について合意がなされ、官邸に対して「障害者自立支援法の円滑な運用のための措置について（平成18年12月1日与党申入書）」という申し入れが行われた（松本 2007：44-45）。この申し入れを受けて、3年間で計1200億円という緊急予算措置（特別対策）は実施に移されたのである。

3. 自公政権下における二度目の見直し

2007年の政治環境の変化は障害者福祉政策の動向にも影響を与えた。2007年7月の参議院選挙において参議院は障害者福祉に対して相対的に理解のある民主党が第一党となっていた。同年9月に行われた自民党総裁選の中で、福田康夫は選挙の敗北の一つの原因が社会保障改革に対する評価であるという認識のもと、社会保障制度の再構築に意欲を示した³⁸。とくに、福田が用意した政権公約には、高齢者医療費の負担増の凍結検討や障害者自立支援法の抜本的見直しが明記されていた³⁹。さらに、福田内閣組閣の際の与党合意の中で、公明党が児童扶養手当の削減凍結などと抱き合わせで、障害者自立支援法の見直しを打ち出した⁴⁰。同年9月27日、自民党は障害者自立支援法を見直すための勉強会を開始した⁴¹。

2007年10月31日には、障害者自立支援法に反対していた三団体（JD、DPI日本会議、全ろう連）が中心となり、日比谷音楽堂の周辺で「私たち抜きに私たちのことを決めないで！今こそ変えよう！『障害者自立支援法』10.30全国大フォーラム」（以下、2007年フォーラムと呼ぶ）を開催した。約6500名の障害者とその支援者が参加していた。2007年フォーラムでは、「緊急アピール」と呼ばれる要望書が公表され、応益負担の「廃止」が求められた。また、民主党から谷博之、公明党から高木美智代、共産党から小池晃、社民党から保坂展人、国民新党から自見庄三郎が参加していた。さらに、2006年フォーラムと異なり、自民党から園田博之、伊藤公介、岩永峯一の三名が参加していた。また、政党シンポジウムには、自民党から菅原一秀、民主党から園田康博、公明党から高木、社民党から保坂、共産党から

³⁷ 日身連「日身連、全日本育成会、全家連が小規模作業所議員連に緊急要望」

<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20061101news1.htm>（最終閲覧日 2014/06/19）。

³⁸ 「自民総裁選、福田氏優位動かず、麻生氏と一騎打ち」『日本経済新聞』2007年9月15日朝刊（一面、縮刷版）。

³⁹ 「構造改革、薄い影 小泉・安倍時代の最大の対立軸 自民党総裁選」『朝日新聞』2007年9月17日朝刊（総合、東京本社最終版）。

⁴⁰ 「政権協議、与党、衆院選へ危機感 公明、痛み緩和の成果狙う」『日本経済新聞』2007年9月25日朝刊（経済、縮刷版）。

⁴¹ 「障害者支援法、抜本見直し始動 民主、一割負担廃止案 自民、勉強会スタート」『朝日新聞』2007年9月29日朝刊（政策総合、東京本社最終版）。

紙智子が参加した⁴²。ただし、自民党・公明党は応益負担については言及を避けた⁴³。その後、前年度と同様、厚労省に対する要請活動が行われた。

この要請活動は、三団体にとって望ましい回答が得られるものではなかった。社会・援護局障害保健福祉部企画課長である川尻良夫は⁴⁴、応益負担の根拠を問われ「かつては負担がゼロという時代もあったかもしれませんが、そうではなく、何がしかの負担をいただいた上で、きっちりとサービスを買っていただく、90% + α は公費で保障をした上でサービスを買っていただくように変えていく、それが考え方」と回答している。また、「障害から来る不利益を埋めることを障害者の自己責任にすることについては？」と問われ、「今の制度は基本的に正しいものだ」と理解しています」と回答した(藤岡 2010: 24)。結局のところ、厚労省は、低所得者を中心に減免措置を行い、実質の負担額は4~5%に抑えるなど十分な激変緩和策をとっている一方で、一割負担の看板は維持するという立場であり⁴⁵、「定率負担の廃止は、障害者自立支援法という制度の否定に等しい」⁴⁶という考え方が根強かったのである。

2007年10月には、与党プロジェクトチーム(以下、与党PTと呼ぶ)が設置され、12月には報告書が提出された。報告書には、2006年度末から2008年まで計1200億円を投入して負担を軽減する「特別対策」を2009年以降も継続することや、現行の応益的な負担を改め、低所得者の負担を更に軽減するなど、負担の応能的な性格を一層高めるとともに、特に障害児を抱える世帯の負担感や子育て支援の観点を考慮することなど九つの項目について抜本的な見直しに向けた基本的な課題とその方向性が提言されている⁴⁷。利用者負担のあり方については、特に対策を急ぐ事項(緊急に措置すべき事項)として、①低所得者層の住宅・通所サービスなど、一層の激変緩和を図るためにさらに低減すること、②障害福祉サービスの負担上限額の段階を区分する所得は、現行法は「世帯(家計)」を単位としているが、他の社会保障制度や税制における取扱との関係を整理しつつ、個人単位を基本として見直すことなどが掲げられた。

この与党PTの提言を受け、「特に必要な事項」については、平成20年度予算と「特別対策」で造成した基金を活用した緊急措置が講じられた。このような緊急措置の中には、利用者負担の「見直し」も含まれており、具体的には、①低所得世帯を中心とした利用者負担の軽減(障害者・障害児)、②軽減対象となる課税世帯の範囲の拡大(障害児)、③個人単位を基本とした所得段階区分への見直しが2008年7月から実施されることとなった(厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課 2008: 9-14)。ただし、この措置は、あくまでこれまでの激変緩和策の延長線上に位置づけられるものであり、応益負担の廃止も含めた抜本的な見直しを見据えたものではなかった。

4. 自公政権下における応益負担廃止への萌芽

上記の特別対策と並行して、2008年4月以降、社会保障審議会障害者部会において障害者自立支援法の施行3年後の見直しに関する検討が開始された。同年12月には、部会報告として「障害者自立支援法施行後3年の見直しについて」という報告書が提出される。

障害者部会は、福祉・医療・厚生関係の団体・個人が20名、自治体の代表が2名、学識経験者が5名、その他3名の合計30名から構成されていた。福祉・医療・厚生関係者の中には、日身連、全ろう連、全脊連、全育会、日盲連が参加している⁴⁸。ヒアリング対象には、福祉・医療・厚生関係の21団体、

⁴² 私たち抜きに私たちのことを決めないで！今こそ変えよう！「障害者自立支援法」10.30全国大フォーラム 実行委員会「私たち抜きに私たちのことを決めないで！今こそ変えよう！『障害者自立支援法』10.30全国大フォーラム」<http://www.normanet.ne.jp/~ictjd/1030.html> (最終閲覧日：2014年12月16日)。

⁴³ 「変えよう自立支援法 障害者ら6千500人集う」『しんぶん赤旗』2007年10月31日。

⁴⁴ 企画課長の名前については、厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部に照会し、回答を得た。

⁴⁵ 「障害者支援法、抜本見直し始動 民主、一割負担廃止案 自民、勉強会スタート」『朝日新聞』2007年9月29日朝刊(政策総合、東京本社最終版)。

⁴⁶ 「障害者支援 『一割負担』なじむか 廃止か存続か、方向性出さず 社会保障審議会」『朝日新聞』2008年11月22日朝刊(総合、東京本社最終版)。

⁴⁷ 与党障害者自立支援に関するプロジェクトチーム「障害者自立支援法の抜本の見直しの方向性について(与党障害者自立支援に関するプロジェクトチーム報告骨子(案))」。この資料は、日身連のウェブページ(<http://www.nissinren.or.jp/news/gn20071207news1pdf.pdf>)で公開されている(最終閲覧日2014/12/17)。

⁴⁸ 第31回社会保障審議会障害者部会(2008年4月23日)における配布資料(「資料1.社会保障審議会障害者部会委員名簿」)に基づく。

知事会など自治体の代表が3団体選出されていた。福祉団体の中には、委員である5団体に加え、JD、DPI日本会議の2団体も含まれている⁴⁹。

表 1 障害者団体の受益者負担に対する態度と要望

団体名	基本的な立場	審議会での発言の一部 資料を含む)
全育会	応能負担の視点で、一層の軽減策を図るべき	応能負担の視点で利用者負担の一層の軽減策を図ることはもちろんのこと、障害基礎年金を生活保護費並みに増額する必要がある
日盲連	自己負担を撤廃すべき 仮に利用者負担をもうける場合は、応能負担に戻すか、収入に応じた軽減策を求める	福祉サービスを利用する際の自己負担の撤廃 仮に利用者負担をもうける場合には、応能負担に戻すか、収入に応じた軽減策を講じる 費用負担の軽減を求める際に、貯金通帳を提示することを廃止すべき
日身連	軽減策を講じるべき	利用者負担の月額負担上限額は、一般分についても軽減策を講じるべき 就労関係の施設や事業（就労移行支援事業、就労継続支援事業等）は、「働く」ことを目的としている。利用料は無料にするべき
全脊連	さらなる軽減策が必要	・「一般」世帯の月額上限について、さらなる軽減措置が必要である 自立支援法に基づいて福祉サービス（医療費補助、補装具費）を複合的に利用した場合、これらを合算して利用者負担の月額上限を設定すること
全ろう連	応益負担を撤廃すべき	応益負担を撤廃すること 食費などの施設利用に関する本人負担を軽減すること
JD	自立支援法から 応益負担的な考え方を 消去すべき	軽減策がとられ、応能的要素が強くなったとしても、法律には応益負担の考え方が明記されている。自立支援法から応益負担的な考え方を消去することこそが、本来の意味での「抜本的見直し」に値する
DP日本会議	応能負担を基本とすべき	・「応能負担」の仕組みを基本とし、費用負担の対象者は障害者本人を基本にすべき

出典：第35回社会保障審議会障害者部会（2008年7月15日）における、ヒアリング団体の提出資料（資料1～資料7）に基づいて作成。

表1は、審議会で示された主要団体の自己負担に対する態度をまとめた結果である。主要団体の態度は、障害者の負担を提言し、能力に応じた負担方法への転換を促すという点では一致していた。しかし、それをどの程度、どのような手段で達成するのかという点については異なっていた。具体的には、①更なる軽減策を求め、実質的に応能負担であればよいという立場の団体と、②実質的な軽減策を求めるとともに、法律に応益負担の考え方が残っていること自体を問題視する団体があった。例えば、全育会が「応能負担の視点で利用者負担の一層の軽減策と図るのはもちろんのこと、（中略）引き続き特段の軽減策が重要だと考えます」と現行の法律の範囲内での軽減策を提案するのに対して、JDは「一定の軽減策がとられ、応能的要素が強くなったとしても、肝心の法律には応益負担の考え方が厳然と明記されています。自立支援法から応益負担的な考え方を消去することこそが、本来の意味での『抜本的見直し』に値するものと思います」と法律の改正を強く求めていた。結果的に、審議会の報告書では両論併記という形で決着が付いていた⁵⁰。

このような審議会の過程と並行して、2008年10月31日には、障害者自立支援法の廃止を求める障害者自立支援法違憲訴訟が、全国8地裁において提訴された（第一次一斉提訴）。この裁判は、JDとDPI

⁴⁹ 第34回社会保障審議会障害者部会（2008年6月30日）における配布資料（「資料2.ヒアリング予定団体」）に基づく。

⁵⁰ 社会保障審議会障害者部会「社会保障審議会障害者部会報告～障害者自立支援法施行後3年後の見直しについて～」。

日本会議が主導しており（藤井 2011：106）、最終的には、原告数 70 名、弁護団員数 170 余名の大規模な訴訟に至っている⁵¹。彼らは、応益負担という考え方が法律に明記されていること自体に批判的な立場を取っており、その是非に関して司法の判断を仰いだのである。

政治環境は障害者団体に味方をしてきた。2008 年 9 月の麻生政権組閣の際の連立合意では、「障害者自立支援法の抜本的見直し」という表現が盛り込まれた⁵²。さらに、審議会の報告書を受けて、2008 年 12 月より与党 PT が再開された。開始早々の 2008 年 12 月 3 日には、与党 PT がサービス利用量に応じて原則一割の自己負担を課す現行制度を抜本的に見直すことに合意した⁵³。2009 年 2 月 12 日には、与党 PT の正式な見直し案がまとめられた。具体的には、「今回の法改正では、介護保険との整合性を考慮した仕組みを解消し、障害者福祉の原点に立ち返り、自立支援法により障害者の自立生活に必要なサービスが提供されるという考え方に立って、給付を抜本的に見直す。即ち、利用者負担については、能力に応じた負担とし、法第 29 条等の規定を見直す」と応益負担への転換が明記されていた⁵⁴。

この与党 PT の合意内容は、両論併記という審議会の報告書よりも制度改正に向けて踏み込んだ内容であった。審議会の要望でいうと、自立支援法に反対している団体が主張したように、単なる軽減策に加えた応益負担の廃止という要望を反映させた内容であった⁵⁵。このような立場の転換の背景には、重度障害者ほど負担が重くなる制度に対しては従来から批判が強く、2008 年 10 月には障害者が国や自治体を相手取って訴訟を起こす事態に発展したことを踏まえ、「制度の抜本改正をしなければ理解が得られない」という判断が働いた結果であるという⁵⁶。

翌 2 月 13 日には、自民党社会保障制度調査会障害者福祉委員会で、16 日には公明党障害者福祉委員会で与党 PT の報告書が示された（全日本手をつなぐ育成会 2009a）。同年 3 月 25 日の自民党厚生労働部会・障害者福祉委員会合同会議では、与党 PT の報告書を踏まえて作成された「障害者自立支援法等の一部を改正する法律案」並びにその概要が示された（全日本手をつなぐ育成会 2009b）。この改正法案は、3 月 31 日に閣議決定され、国会に提出されることとなるが、審議未了のまま廃案となった。

この法案は廃案とはなったものの、民主党を中心とした連立政権下における応益負担（定率負担）の廃止を含む障害者自立支援法一部改正への道筋を付けた。自公政権下におけるこのような政策変更は、障害者団体が政治環境の変化を上手く利用し、応益負担の維持にこだわる厚労省に対して、その「廃止」という踏み込んだ決断を自公から引き出すことに成功した過程であったとすることができる。

5. まとめ

本稿では、障害者自立支援法の政策決定過程と自公政権下における二度の修正の過程を、とくに障害者団体の動向と政治エリートとの相互関係に注目して検討を行った。障害者自立支援法は、2003 年の支援費制度の導入に伴い増大した障害者福祉にかかわる費用を抑制する目的で議論が開始された。具体的

⁵¹ なお、原告に東京地裁での損害賠償請求を提起している障害児の父親 1 名を加えると 71 名になる（「基本合意文書及び要望書」障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編『障害者自立支援法違憲訴訟：立ち上がった当事者たち』生活書院、2011 年、p.281）。

⁵² 日本労働組合総連合「自公連立政権実績に対する連合の評価：責任ある政治の実現に向けて」

<https://www.jtuc-rengo.or.jp/news/rengonews/data/20090802.pdf>（最終閲覧日 2014/12/17）。

⁵³ 「障害者自立支援の『負担』見直し案 与党 PT が合意」『朝日新聞』2008 年 12 月 3 日夕刊（2 総合、東京本社最終版）。

⁵⁴ 与党障害者自立支援に関するプロジェクトチーム「障害者自立支援法の抜本見直しの基本方針（平成 21 年 2 月 21 日）」の資料は、以下のきょうされんのウェブページ

（<http://www.kyosaren.or.jp/commentomo/2008/090213yotouPT.pdf>）に公開されている（最終閲覧日 2014/12/17）。

⁵⁵ 2008 年と 2009 年に JD が政党に対して行ったアンケート調査（「障害者政策に関する質問書」2008 年 12 月 5 日、2009 年 8 月 9 日）の結果にも、自民党の態度の転換は表れている。2008 年調査において自民党は、特別対策の結果「応益負担の考え方を十分に取り入れた仕組みになっています」としながらも、「応益負担原則は堅持すべき」と回答している。しかし、2009 年調査では「実質的に負担能力に応じた仕組みとした。応益負担の原則を改正案で明確にする」と応益負担原則の立場に転じている。アンケート調査の内容は、JD のウェブページ（<http://www.jdnet.gr.jp/report/>）で公開されている（最終閲覧日 2014/12/17）。

⁵⁶ 「障害者の福祉サービス、所得に応じた費用負担、『一割』撤廃 与党 PT、見直し案」『日本経済新聞』2009 年 2 月 13 日朝刊（社会、東京本社 13 版）。「自立支援法、所得に応じた負担に 『原則一割』削除 与党 PT」『朝日新聞』2009 年 2 月 11 日朝刊（政策総合、東京本社最終版）。

には、就労支援策の強化が謳われた一方で、障害者福祉政策への受益者負担の導入という障害者とその家族の負担が増加する内容を含んでいた。障害者自立支援法を導入する目的で、厚労省は障害者団体の一部の理事会に出席したり、シンポジウムに参加したりして、障害者団体からの政策への支持を取り付けることに成功する。大枠は別として、細かい制度設計は障害者団体らと協力して作り上げていこうというのが、厚労省の言い分であった。その結果、障害者福祉に関わる主要八団体は、自己負担の導入など共通して課題と考える部分に関しては協調して行動をとることができた一方で、法律の成立を求めるか否かといった根幹的な部分に関しては足並みを揃えることができなくなった。このような行動様式の分裂は、障害者自立支援法の修正を求める過程でも尾を引くことになる。

障害者自立支援法は問題のある法律であるという認識のもと、反対派三団体（JD、DPI 日本会議、全ろう連）は、自民党以外の国会議員らの参加のもとでデモンストレーションやシンポジウムを開催したり、署名約 43 万筆をもって厚労省に対する要請活動を行ったりした。その結果、石田祝稔厚生労働副大臣に、障害者自立支援法の影響に関して悉皆調査を行うことを約束させた。2007 年 2 月に厚労省から公表された調査結果は、やはり障害者のサービス抑制が生じているというものであり、障害者団体が運動を展開していくための一つの根拠となった。賛成派五団体は（日身連、日盲連、全脊連、全育会、全家連）、運用改善を求めており、自民党「障害者の小規模作業所を支援する議員連盟」などに要望活動を行った。その結果、自民党から官邸への障害者自立支援法の運用改善を求める申し入れにつながり、3 年間で計 1200 億円という緊急予算措置（特別対策）が実施に移されたのである。

2007 年には福田康夫内閣組閣の際の連立政権合意のなかで、障害者自立支援法の見直しが盛り込まれた。これに伴い、同年 9 月末には自民党内で勉強会が開催され、10 月には与党 PT が設置された。反対派三団体が開催したデモンストレーション・シンポジウムには、自民党からも参加していた。しかし、厚労省はあくまで応益負担の維持という考えが根強く、その「廃止」を求める障害者団体の要望に対しては、現行の制度の維持を明言している。同年 12 月に与党 PT から提出された報告書も、一度目の激変緩和策の延長などを提言するに留まり、廃止も含めた抜本的な見直しは行われていなかった。

2008 年 4 月からは、障害者自立支援法の施行三年後の見直しが、社会保障審議会障害者部会で重ねられた。障害者審議会の委員、またヒアリング対象として参加しており、報告書が提出された。審議会と並行して、2008 年 10 月には JD、DPI 日本会議を中心として、障害者自立支援法違憲訴訟の第一次一斉提訴が全国 8 地裁で行われた。麻生政権組閣の際の連立政権合意に障害者自立支援法の抜本の見直しという文言が盛り込まれたことや、この裁判などを背景として、2009 年 2 月、与党 PT は、応益負担への転換などを含む報告書を公表する。この報告書を原案として、同年 3 月、障害者自立支援法一部改正案が閣議決定されることになる。

以上、障害者自立支援法の政策決定過程では、厚労省の説得を受けた一部の障害者団体は政策に対する選好が変容し、その後の修正の過程でもその影響が尾を引くことになる。しかし、障害者自立支援法の修正の過程は、障害者団体が政治環境の変化を上手く利用し、応益負担の「廃止」という踏み込んだ決断を自公政権から引き出すことに成功した過程であったと言えることができる。なお、本稿は重要な課題を残している。民主党を中心とした連立政権下では、自公政権下の障害者自立支援法一部改正案を原案にした同法の一部改正が行われたり、障害者総合支援法が成立したりした。この過程を検討することは、重要な課題であるが本稿では扱っていない。今後の課題としたい。

参考文献

- 江上義盛「障害保健福祉施策（改革のグランドデザイン）を受けて：全国精神障害者家族会連合会の立場から」『さぼーと』52（2）、2005 年：23-25。
- 呉裁喜「日本の母子福祉改革とその方向性」社会環境学会編『社会環境論究：人・社会・自然』（2）、2010 年：147-164。
- 大塚淳子「『障害者自立支援法』法案再提出から成立に至る経過」『精神保健福祉』36（4）、2005 年：368-371。
- きょうされん「第 30 回総会基調報告（2007 年 5 月 30 日）」『きょうされん全国大会・総会基調報告集（第 21 回全国大会・1998 年～第 30 回全国大会・2007 年）』きょうされん、2007 年：165-175。
- きょうされん障害者自立支援法対策本部編『出直そう！障害者自立支援法：新たな視点で、新たな立法づくりを』きょうされん、2007 年。
- 厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部企画課「障害者自立支援法の抜本的な見直しに向けた緊急

- 措置』『ノーマライゼーション』28(3)、2008年：9-14。
- 島崎謙治「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会、2005年：85-117。
- 新川敏光『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房、2005年。
- 新川敏光「福祉レジーム分析の可能性：戦後日本福祉国家を事例として」『社会政策』1(2)、2009年：49-63。
- 新川敏光「日本型福祉レジーム論をめぐる対話」齊藤純一・宮本太郎・近藤康史編『社会保障と福祉国家のゆくえ』ナカニシヤ出版、2011年：69-92。
- 杉本章『戦前戦後障害者運動史年表：戦前戦後障害者運動史と関係法政年表』ノーマライゼーション・プランニング、2001年。
- 杉本章『障害者はどう生きてきたか：戦前・戦後障害者運動史〔増補改訂版〕』現代書館、2008年。
- 鈴木正行『視覚障害者をめぐる社会と行政施策』学文社、2010年。
- 全日本手をつなぐ育成会「障害者自立支援法の抜本見直しの基本方針が示される」『手をつなぐ』2009年4月号、全日本手をつなぐ育成会、2009年a：42-43。
- 全日本手をつなぐ育成会『障害者自立支援法等改正案』国会提出『手をつなぐ』2009年5月号、全日本手をつなぐ育成会、2009年b：42-43。
- 全日本手をつなぐ育成会編「年表」『夢：全日本手をつなぐ育成会創立60周年記念誌』全日本手をつなぐ育成会、2013年：149-159。
- 武川正吾「2000年代の社会意識の変化：ネオリベリズムか福祉国家か」武川正吾・白波瀬佐和子編『格差社会の福祉と意識』東京大学出版会、2012年：11-32。
- 日本身体障害者団体連合会『日身連のあゆみ第四巻（平成6年1月～平成19年3月）』日本身体障害者団体連合会、2007年。
- 根来正博「内外のうごき 障害者地域生活支援システム確立全国緊急集会：介護保険制度の利用での実現を求める」『さぼーと』52(2)、日本知的障害者福祉協会、2005年：50-53。
- 平岡公一「社会福祉制度改革の展開」『社会福祉学』有斐閣、2011年：287-317。
- 藤井克徳「成果打ち消して余りある応益負担」『さぼーと』52(2)、日本知的障害者福祉協会、2005年：26-28。
- 藤井克徳「障害当事者団体による問題提起の経緯と背景」障害者自立支援法違憲訴訟弁護団編『障害者自立支援法違憲訴訟：立ち上がった当事者たち』生活書院、2011年：102-107。
- 藤岡毅「訴訟に至る経過とあゆみ、そして、おもい」障害者自立支援法訴訟の基本合意の完全実現をめざす会編『さよなら障害者自立支援法：訴訟勝利までの軌跡〔第二版〕』、2010年：17-27。
- 堀智久『障害学のアイデンティティ：日本における障害者運動の歴史から』生活書院、2014年。
- 堀江孝司「福祉国家と世論」『人文学報』(409)、2009年：23-54。
- 堀江孝司「福祉政治と世論：学習する世論と世論に働きかける政治」橘木俊詔・宮本太郎監修『福祉政治』ミネルヴァ書房、2012年：85-110。
- 松本了「障害者自立支援法案の審議は緊迫：郵政民営化法案の影響を受け迷走する」『手をつなぐ』2005年8月号、全日本手をつなぐ育成会、2005年a：44-45。
- 松本了「持続と発展のために希望をつなぐ：障害者自立支援法案の可決へ向けて」『手をつなぐ』2005年11月号、全日本手をつなぐ育成会、2005年b：40-41。
- 松本了「持続と発展のための窮地の策」『さぼーと』52(2)、2005年c：33-35。
- 松本了「運用上の改善策が示される：障害者自立支援法の負担軽減への措置」『手をつなぐ』2007年1月号、全日本手をつなぐ育成会、2007年：44-45。
- 宮本太郎『福祉政治：日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣、2008年。
- 山口二郎『政権交代とは何だったのか』岩波新書、2012年。
- 山下麻衣『歴史のなかの障害者』法政大学出版局、2014年。
- 山田明『通史日本の障害者：明治・大正・昭和』明石書店、2013年。
- 李義昭『日本の近代化と障害者』晃洋書房、2013年。
- Bean, Clive and Elim Papadakis, "A Comparison of Mass Attitudes towards the Welfare State in Different Institutional Regimes, 1985-1990", *International Journal of Public Opinion Research* 10(3), 1998: 211-236.

- Bonoli, Giuliano, “Public Attitudes to Social Protection and Political Economy Traditions in Western Europe”, *European Societies* 2(4), 2000: 431-452.
- Chen, Li-ting, “A Study on a Clarification of Factors Influencing Competitive Employment of Persons with Intellectual Disabilities”, *Japanese Journal of Social Services* 5, 2009: 121-132.
- Estévez-Abe, Margarita, *Welfare and Capitalism in Postwar Japan*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Hori, Tomohisa, “Lobbying Movements by Japanese Parents of Children with Severe Motor and Intellectual Disabilities during High Economic Growth and their Backgrounds”, *Japanese Journal of Social Services* 5, 2009: 63-78.
- Nakagawa, Kaoru, Atsuo Nezu and Keiko Shishikura, “Perceptions of the Caregiving Role among Mothers of Children with Severe Motor and Intellectual Disabilities and its Impact on the Mothers' Well-being”, *Japanese Journal of Social Services* 5, 2009: 133-146.
- Tohyama, Masako, “Three Models of Employment Policy for People with Disabilities: A Comparative Study between Seven Countries”, *Japanese Journal of Social Services* 3, 2003: 67-78.